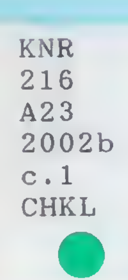




實施基本法第二十三條

諮詢文件



實施基本法第二十三條

諮詢文件



保安局

二零零二年九月



歡迎你提出意見

政府向來十分重視公眾的意見。我們現已擬備實施基本法第二十三條的建議，並將建議詳列於本文件作公眾諮詢。

我們懇切期待公眾對建議提出意見。歡迎將有關意見於2002年12月24日或以前，以下列任何一種方式送交保安局－

- 郵遞地址　：　香港中環下亞厘畢道
中區政府合署東座6樓
保安局助理秘書長F2
- 傳真號碼　：　2521 2848
- 電郵地址　：　bl23@sb.gov.hk

請提交意見或建議的人士注意，除非閣下要求政府將有關意見和建議的任何部分或閣下的身分保密，否則政府會在適當的情況下，發布閣下的意見和建議的全部或部分，以及閣下的身分。

本諮詢文件現於各民政事務處派發，並刊載於保安局網頁http://www.info.gov.hk/sb和政府新聞處網頁http://www.info.gov.hk/cindex.htm供公眾瀏覽。為減少消耗紙張，我們鼓勵市民盡量在網頁瀏覽諮詢文件。

如有查詢，請致電2810 2593與保安局聯絡。



目錄

摘要

背景

《基本法》第二十三條訂明，香港特別行政區（香港特區）“應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。”

2. 《基本法》第二條訂明，香港特別行政區實行高度自治，第五條又訂明，香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，因此保護國家根本利益和國家安全的全國性法律不在香港特區公布實施。香港特區有實際和法律責任實施第二十三條。

3. 每個國家均訂有法例保障其主權、領土完整、統一及國家安全。國家保護其公民免受外敵侵犯，確保公民在一個安穩、太平及有秩序的社會生活，追求理想，因此公民對國家負效忠的義務作為回報，這是放諸四海皆準的原則。第二十三條的旨意，就是以法律禁止任何有損國家主權、領土完整、統一及國家安全的行為。

4. 第二十三條所述部分罪行，現行法例已有規定。《刑事罪行條例》（第200章）第I和II部分別處理叛逆（現時有關條例中並沒有使用“叛國”一詞）和煽動罪行。關於保護官方資料方面，《官方機密條例》（第521章）處理諜報和非法披露官方資料等罪行。《社團條例》（第151章）規管的事宜，則包括外國政治性組織的活動和與該等組織的聯繫。

指導原則

5. 《基本法》訂明香港特區沿用普通法制度，因此第二十三條的實施，應盡量建基於現行的法例。我們亦已考慮下列指導原則－

(一) 必須全面落實《基本法》的規定，包括該條第二十三條訂明必須禁止的行為；以及其他在第三章的有關條文，特別是保障香港居民某些基本權利和自由的第二十七條，以及第三十九條。第三十九條訂明《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特區的法律予以實施；

(二) 必須充分保障國家的根本利益，即主權、領土完整、統一及國家安全；以及

(三) 必須確保落實第二十三條的本地法例內，所有罪行均盡量清楚和嚴謹訂明，以免生歧義或抵觸《基本法》所保障的基本權利和自由。

建議

叛國

6. 叛國指背叛自己的國家。訂立該罪行所須保障的利益為中華人民共和國整體的主權、領土完整和安全，以及中華人民共和國政府。《中華人民共和國刑法》中的叛國罪是指中國公民與外國、或境外的組織或個人相勾結，進行危害中華人民共和國的主權、領土完整和安全的行為。叛國罪基本上是涉及國外因素的危害國家安全罪行，而須保障的法律權益是國家外在的地位。

7. 在研究過現行的叛逆罪行、中華人民共和國的刑法和其他司法管轄區的相關法律後，我們建議修訂和改善《刑事罪行條例》第I部有關叛逆的條文，把實質罪行局限於以下行為－

(一) 與外國人聯手發動戰爭，旨在－

(i) 推翻中華人民共和國政府；或

(ii) 以武力或強制手段強迫中華人民共和國政府改變其政策或措施；或

(iii) 向中華人民共和國政府施加武力或強制力；或

(iv) 向中華人民共和國政府作出恐嚇或威嚇；或

(二) 鼓動外國人入侵中華人民共和國；或

(三) 以任何方式協助與中華人民共和國交戰的公敵。

我們也建議將企圖干犯、協助和教唆、慫使和促致他人干犯實質罪行及串謀干犯實質罪行這些源於普通法的初步及預備罪行，以及隱匿叛國（即知道另一人犯了叛國罪而沒有舉報）編纂為成文法例。

8. 我們建議廢除現行“叛逆性質的罪行”和襲擊君主的罪行。

分裂國家

9. 維護國家領土完整和統一是維護國家福祉的命脈。若以武力或其他嚴重非法手段破壞領土完整，戰爭便差不多一定會發生。香港特區現時沒有一項稱為“分裂國家”的罪行。為保障國家領土完整和統一，我們建議訂立分裂國家的特定罪行，規定以發動戰爭、或以武力、威脅使用武力、或以其他嚴重非法手段－

(一) 把中華人民共和國一部分從其主權中分離出去；或

(二) 抗拒中央人民政府對中華人民共和國一部分行使主權，

即屬犯罪。我們也建議將企圖干犯、協助和教唆、慫使和促致他人干犯分裂國家的實質罪行，以及串謀干犯該實質罪行這些初步或預備罪行，訂為特定罪行。

煽動叛亂

10. 在表達自由，特別是提出不同意見的權利，被一致公認是現代民主社會的基本權利的同時，《公民權利和政治權利國際公約》特別訂明表達的自由並非是絕對的，而是附有特別的義務和責任。而基本的國家安全利益以及國家的穩定，受到口頭或書面通訊（包括電子通訊）嚴重威脅的可能性，亦是廣受肯定的。有關的例子包括煽動他人干犯危害國家安全罪行的言論。因此，按照《公民權利和政治權利國際公約》，表達的自由可基於特定的原因，例如國家安全，受到約制。很多司法管轄區，包括最自由和民主的社會，仍將煽惑罪保留為嚴重的刑事罪行。故此，我們仍然需要訂定煽動叛亂罪行，以保護國家和主要機構，免受破壞穩定的通訊所侵害。

11. 我們建議把現行的煽動罪的定義收窄，任何人－

(一) 煽動他人干犯叛國、分裂國家或顛覆的實質罪行；或

(二) 煽動他人製造嚴重危害國家或香港特區穩定的暴力事件或公眾騷亂，

即屬犯罪。

12. 在煽動叛亂罪涵蓋一些威脅國家安全和穩定的通訊的同時，亦有需要處理煽動刊物的問題。不過，以刊物為對象的罪行，是對表達自由的直接限制，因此必須作狹義的界定，以符合《公民權利和政治權利國際公約》所要求的必要和相稱的準則。若處理煽動刊物的行為是煽動行為的一部分時，有關行為已受上文第11段的罪行所涵蓋。但是，如某人為謀利等其他原因處理煽動刊物，但同時清楚知道刊物會煽動危害國家安全的罪行；則這類處理刊物的行為，也應被視為刑事罪行。

13. 我們建議收窄現行“煽動刊物”的定義，規定只有當刊物會煽動他人干犯叛國、分裂國家或顛覆的實質罪行的時候，才可被視作煽動刊物，並規定干犯下列行為，即在知情或有合理理由懷疑某刊物是煽動刊物的情況下－

(一) 處理該刊物，而沒有合理辯解；或

(二) 管有該刊物，而沒有合理辯解，

即屬犯罪。

14. 純粹發表意見，或就意見或作為作出報道或評論，均不會列為刑事罪行；除非這些意見、某報道或評論煽動他人以發動戰爭、武力、威脅使用武力、或嚴重非法手段達到某指定目的。這符合《基本法》第三十九條的規定，該條保障發表自由。

顛覆

15. 在保護國家建制的層面，顛覆活動通常是指內部或本地勢力推翻或破壞憲法、根據憲法確立的政府或政府制度的行為。香港特區法例中，並無一項稱為“顛覆”的特定罪行。不過，以暴力推翻政府的行為，仍受現行有關“發動戰爭以廢除君主”的叛逆罪條文涵蓋。

16. 顛覆罪的保護對象，應是國家的根本制度及中華人民共和國政府。我們建議把發動戰爭、或以武力、威脅使用武力、或其他嚴重非法手段－

(一) 脅迫中華人民共和國政府；或

(二) 推翻中華人民共和國政府，或廢除中華人民共和國憲法所確立的國家根本制度，

界定為顛覆罪。我們也建議把企圖干犯、協助和教唆、慫使及促致他人干犯實質罪行，以及串謀干犯實質罪行等有關連的初步及預備罪行，訂為法定罪行。

竊取國家機密

17. 一個開放及行動透明度高的政府，有助鼓勵公眾參與公共事務和加强問責性。不過，為了保護國家和人民的安全，並確保政府能夠順利運作，某些資料必須予以保密。我們因此必須制訂法律制裁措施，對付未經授權而取得或披露這類資料的行為。同時，為保障發表意見的自由和資訊自由，我們應只保護那些真正值得受保護的資料，並明確界定保護方法。我們建議保留現有《官方機密條例》的規定，訂明竊取國家機密罪的保護對象如下－

(一) 就諜報活動而言，受保護的資料應指那些可能會對敵人有用的資料，而有關資料是為了損害中華人民共和國或香港特區的安全或利益而取得或披露的；

(二) 就非法披露而言，屬以下類別的資料應受保護－

(i) 保安及情報資料；

(ii) 防務資料；

(iii) 有關國際關係的資料；

(iv) 有關中華人民共和國中央與香港特區關係的資料；以及

(v) 有關犯罪和刑事調查的資料。

18. "諜報活動"一般指取得對國外權力有用和有損國家安全的資料的活動。這類活動在各國均被視為嚴重危害國家安全的罪行，並應該受到嚴懲。相對而言，為了在保護國家安全和提倡開放的政府之間取得平衡，我們認為，對於未經授權披露官方資料的行為，若被披露的屬敏感性質的資料，才應列為刑事罪行。

19. 《官方機密條例》已經為保護國家機密提供良好的基礎。雖然如此，我們仍建議訂立一項新罪行，訂明凡把未經授權而取得的受保護資料，作出未經授權而具損害性的披露，即屬犯罪。

外國政治性組織

20. 現時《社團條例》的條文足以禁止外國政治性組織不當地干預本地的政治事務，因此應予保留。另一方面，對國家安全構成真正威脅的政治活動，很

有可能是有組織性的。在很大程度上，我們可根據現時的《社團條例》禁止這類具威脅性的政治活動。該條例訂明，保安局局長可在為維護國家安全而必要的情況下，宣布香港特區的某個組織為非法組織。

21. 為阻止有組織性進行這類對國家安全構成真正威脅的活動，我們建議可禁制危害國家安全的組織，但只有在根據《公民權利和政治權利國際公約》所訂準則下，有關禁制是維護國家安全、公共安全或公共秩序所需的時候，並且在符合下列其中一項情況，禁制的權力才可行使－

(一) 該組織的目的或其中一個目的，是從事任何干犯叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆、或諜報罪的行為；或

(二) 該組織已經作出、或正企圖作出叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆或諜報罪的行為；或

(三) 該組織從屬於某個被中央機關根據國家法律，以該組織危害國家安全為理由，在內地取締的內地組織。

22. 我們建議把組織或支援被禁制組織的活動，以及管理這些組織或身為其幹事，列為罪行。按《公民權利和政治權利國際公約》所訂準則，在有需要的情況下，任何與被禁制組織有聯繫的組織，均可被宣布為非法組織。

23. 禁制及宣布某組織為非法的決定，會受上訴程序約制。為確保公平，這個程序應分為兩個層次。首先，事實的論點可向一個獨立的審裁處提出上訴；其次，法律的論點可向法院提出上訴。

其他事項

24. 我們必須充分考慮到科技發展以及日益方便的通訊，對域外作為可能帶來的影響。概括來説，我們建議僅在罪行與香港特區有充分關連的情況下，香港特區才應對該罪行擁有司法管轄權；換句話説，有關的作為是由香港特區的永久性居民在海外作出；或該作為與香港特區有特定的"關連"。目前，根據《刑事司法管轄權條例》（第461章），就多項欺詐和不誠實的罪行而言，即使這些罪行並非在香港發生，但只要這些罪行與香港特區有特定的"關連"，香港特區法院便可行使司法管轄權。而在普通法中，企圖干犯、串謀或煽動他人在香港犯罪，即構成香港特區的罪行。我們建議採用普通法和法例的原則，對"關連"作定義。

25. 要應付對國家或香港特區的安全的威脅，我們必須具備有效的調查權力。我們建議增加額外的權力，以處理第二十三條中較嚴重的罪行。

第一章

引言

本文件載述政府實施《基本法》[1]第二十三條的建議。

一、背景

(甲) 基本法

1.2 《基本法》是根據國家憲法制定，規定香港特別行政區（香港特區）實行的各種制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施的重要憲制基礎。《基本法》按照“一個國家，兩種制度”的方針，賦予香港特區高度自治。《基本法》訂有條文，讓香港特區組成本身的行政機關和立法機關（《基本法》第三條）；第八條保留回歸前香港的原有法律；而《基本法》第三章則保障香港特區居民的基本權利和義務，包括在法律面前一律平等、人身自由、通訊自由和通訊秘密、遷徙的自由及宗教信仰的自由。與本文較為直接相關的兩項《基本法》條文分別是第二十七條及第三十九條。第二十七條規定：

> “香港居民享有言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由，組織和參加工會、罷工的權利和自由。”

而第三十九條規定：

> “《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。
>
> 香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸。”

---

[1]《基本法》的全稱為《中華人民共和國香港特別行政區基本法》，於 1990 年 4 月 4 日通過中華人民共和國主席令公佈。

1.3 《公民權利和政治權利國際公約》第十九條[2]保證保持意見不受干預的權利和發表自由的權利。保持意見是一項絕對的權利，對此，《公民權利和政治權利國際公約》並不容許有例外情況或限制。不過，發表自由的權利，則受若干可容許的限制，包括為保障國家安全或公共秩序所必要的限制。此外，這些限制必須由法律規定。《公民權利和政治權利國際公約》對於集會、結社自由的保障，亦容許類似的限制。

(乙) 保護國家的觀念

1.4 保護國家，防範嚴重威脅國家主權和安全的罪行，是古今中外都非常重視的概念。依憲法成立的政府，有責任依法行使權力，保護其公民免受外來侵略者或源自國內的暴力襲擊及脅迫，為公民謀求福利，提供安穩的環境讓他們可以追求理想。為達至這些目的，對威脅國家福祉、並因而間接威脅國民福祉的罪行嚴加防範，以給予國家特別保護，維護國家的主權、領土完整及安全，是各國的基本及首要的工作。因此，環顧世界各國，包括實行普通法和大陸法的國家，均在其法典內明訂條文，防止和懲處危害國家的主權、領土完整和安全的罪行。作為公民，一方面享有受其國家保護的權利，另一方面則有責任透過不作出威脅國家存亡的刑事行為，並支持禁止該類行為的法例，來保護國家[3]。

1.5 在香港特區，中央為我們的安全提供有效的保障，使我們免遭外敵侵略，並確立穩定的架構，令香港特區居民的各項基本權利和自由得以落實。因此，香港特區有責任確保國家的主權及安全受到保護。《基本法》第十八條訂明，國家的全國性法律不在香港特區實施（僅少數除外），因此全國性保護國

---

[2]該條文內容如下：

一、 人人有保持意見不受干預之權利。

二、 人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。

三、 本條第二項所載權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：

(子) 尊重他人權利或名譽；

(丑) 保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或風化。

[3]《加拿大法律改革委員會第49號文件》中，精闢地撮述了國家與公民之間“回報關係”這概念，指出“就個人與國家的回報關係而言，國家負責保障個人免受暴力侵害和壓制，而個人則有相應的責任維護國家、不背叛國家。因此，如國家為個人提供這些保障，而某人卻背叛國家，則屬錯誤行為，理應受到刑事制裁。”（《加拿大法律改革委員會第49號文件》(1986年)第43–44頁）

家安全的法律，並沒有延伸至適用於香港特區。在這個前提下，《基本法》第二十三條規定：

> "香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。"

1.6　上述規定，說明了內地保障國家主權及安全的方式，與香港特區的保障方式，或會存在合理的差異。事實上，基於內地和香港特區的不同情況，包括不同的法律制度，出現這種差異在所難免，這亦體現了"一國兩制"的原則。因此，香港特區有責任按照香港沿用的普通法原則，制訂保護國家的法律，而有關條文須符合《基本法》內對各項基本人權及自由的保障。

二、落實執行《基本法》第二十三條的建議

(甲) 指導原則

1.7　香港特區須履行保護國家的責任，落實《基本法》第二十三條，使國家安全免受嚴重刑事罪行威脅。在研究如何落實執行第二十三條時，我們已考慮下列指導原則：

(一) 必須全面落實《基本法》的規定，包括第二十三條（該條訂明必須禁止的行為）以及其他在第三章的有關條文，特別是第二十七條及第三十九條；

(二) 必須全面保障國家的根本利益，即主權、領土完整、統一及國家安全；

(三) 必須確保落實《基本法》第二十三條的本地法例內，所有罪行均適當地盡量清楚和嚴謹訂明，以免生歧義或抵觸《基本法》所保障的基本權利和自由。

(乙) 現行法例

1.8 《基本法》第二十三條所述的部分罪行，現行法例已有規定。目前，《刑事罪行條例》（第200章）第I和II部處理叛逆（現時有關條例中並沒有使用“叛國”一詞）和煽動罪行。

1.9 關於保護官方資料方面，《官方機密條例》（第521章）處理諜報和非法披露官方資料等罪行。《社團條例》（第151章）規管的事宜，則包括外國政治性組織的活動和與該等組織的聯繫。

(丙) 法律的目標及方針

1.10 鑑於《基本法》明確規定特區政府應自行立法，使國家免受嚴重的刑事罪行威脅，因此，落實《基本法》第二十三條的法例，應以保障國家的主權、領土完整、統一及安全為目標[4]。由於現行法例已涵蓋“叛國”、“煽動叛亂”、“諜報活動”和“非法披露”官方資料等罪行，我們認為在適當情況下，可利用現行法例達到上述目標。若干現行法例條文會予以更新，對於分裂國家及顛覆行為，則須訂立新的“分裂國家”及“顛覆”罪行。我們亦須明訂法例條文，禁止組織危害國家安全的活動；禁止外國政治性組織或團體在香港特區進行政治活動；以及禁止香港特區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。

(丁) 遵行國際人權公約

1.11 另一方面，公民表達意見，以至集會、結社自由的權利，尤其是對國家管治提出不同意見的權利，是民主社會的重要基石。在擬備立法建議時，我們必須審慎考慮國際人權公約中保障基本權利和自由的條文。這是指透過《基本法》第三十九條成為香港特區憲制一部份的《公民權利和政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利的國際公約》[5]。我們亦曾詳細研究其他人權公約和

---

[4]參閱《中華人民共和國憲法》第二章第51至55條。這些條文概括地列出我國公民在保護國家方面的義務，規定中國公民有維護國家安全和利益的義務，亦有責任保衛國家及抵抗侵略。他們不應損害國家的利益和其他人的權利和自由。他們應維護國家統一，以及全國各民族的團結。他們應保守國家機密。

[5]請參閱《公民權利和政治權利國際公約》中，保障言論自由權利的第十九條，以及保障結社自由的第二十二條等。

宣言及有關文獻，儘管該等公約、宣言及文獻對香港特區並無法律約束力。這些公約和宣言包括：《世界人權宣言》、《歐洲保障人權與基本自由公約》、"有關《公民權利和政治權利國際公約》訂明的限制及克減規定的錫拉庫扎原則"、"有關國家安全、自由發表意見及獲取資訊的約翰內斯堡原則"[6]，以及相關的法學理據。我們相信本文件提出的立法建議，其中對有關權利和自由施加限制的措施，就保護我國的主權、領土完整、統一及安全的合法目的來說既屬必需，且是相稱的[7]；因此，有關建議符合《公民權利和政治權利國際公約》訂明對基本權利的限制及克減規定的原則。

(戊) 其他考慮事項

1.12　在擬備立法建議時，香港特區政府曾廣泛研究其他司法管轄區關於國家安全的法例、多個國家的法律改革建議，以及普通法的原則。香港特區政府亦已仔細研究各界在回歸前後就這事提出的意見，包括香港大律師公會、香港律師會、Justice（國際司法組織香港分會）、香港人權監察、香港記者協會、各政黨及立法會議員所提交的意見。

---

[6]我們注意到錫拉庫扎原則及約翰內斯堡原則仍未獲廣泛採納為國際標準；參閱例如《人權季刊》 20.1 (1998年) 第 15 頁。

[7]就歐洲法理學所確立的原則，請參閱例如*Handyside v United Kingdom* (1976) 1 EHRR 737。

第二章

叛國罪

一、現行法例：撮要

現時《刑事罪行條例》第I部處理叛逆罪[8]。根據第2條，數項作為構成叛逆罪，違者可處終身監禁。該條所載的叛逆行為，按照經《香港回歸條例》作出修訂的《釋義及通則條例》（第1章）的詮釋，其主要分項如下：

(一) 殺死或傷害君主[9]，或導致君主身體受傷害，或禁錮君主，或限制君主的活動；

(二) 意圖作出(一)段所述的作為，並以公開的作為表明該意圖；

(三) 懷有强迫中華人民共和國中央人民政府或其他主管機關[10]改變其措施等的意圖，向中華人民共和國[11]發動戰爭；

(四) 鼓動外國人以武力入侵中華人民共和國[12]或其任何屬土；以及

(五) 協助與中華人民共和國[13]交戰的公敵。

2.2 《刑事罪行條例》第3條亦訂明某些"叛逆性質的罪行"，違者可處終身監禁。這些罪行是指任何人意圖達到以下目的—

---

[8]《基本法》第二十三條內的"叛國"一詞，英文版本為"Treason"，後者在現行《刑事罪行條例》內則稱為"叛逆"。

[9]本項所指的"君主"，原來用詞是"女皇陛下"本人，香港回歸後並沒有直接的對應詞。

[10]原來用詞是"女皇陛下"，香港回歸後並沒有直接的對應詞。而根據經《香港回歸條例》修訂的《釋義及通則條例》，應以"中華人民共和國中央人民政府或其他主管機關"取代。

[11]原來用詞是"女皇陛下"。在此選用"中華人民共和國"一詞。嚴格來說，"中華人民共和國中央人民政府或其他主管機關"才是正確的用詞。見註10。

[12]原來用詞是"聯合王國"，在此選用"中華人民共和國"。

[13]見註11。

(一)　廢除君主；

(二)　向中華人民共和國[14]發動戰爭；或

(三)　鼓動外國人以武力入侵中華人民共和國[15]或其任何屬土，

並以任何“公開的作為”或以發布任何印刷品或文件表明該意圖。

2.3　第3和第4條對檢控施加各種限制（除了某些例外情況）。第3(2)條訂明，被裁定叛逆性質的罪行罪名成立或罪名不成立的人，以後不得根據同一作為就第2條所指的叛逆被檢控；而第4條規定，檢控必須在犯罪後三年內開始進行。

二、考慮事項和建議

2.4　《刑事罪行條例》有關條文所載，把襲擊君主等同叛逆行為的現行做法，溯源自君主統治的時代，現時已不適用於香港特區。因此，“叛國”的概念必須隨著時代更新，以符合香港特區在《基本法》下的憲制情況。

2.5　對內地和海外司法管轄區的法律有關叛國的罪行的研究，顯示一項共通點，就是叛國涉及勾結國外敵人進行背叛自己的國家這個概念。這些反國家罪行，有別於由內部叛亂分子鼓動的暴力或非法行為；我們建議後者應納入“顛覆”罪處理。在這項指導原則下，我們建議就現行的叛國罪作出下列修訂—

(甲)　針對君主或國家元首作出的罪行

2.6　就香港特區而言，國家元首是國家主席。不過，把襲擊國家元首等同最嚴重的叛國罪行，在我國目前的憲制下已不再適用。因此我們建議應刪除《刑事罪行條例》中第2(1)(a)、(b)條，以及第5條（該條規定襲擊君主的罪行）。

(乙)　發動戰爭

2.7　根據《刑事罪行條例》第2(1)(c)條，若有人向國家“發動戰爭”—

---

[14]同上。

[15]同上。

(一) 意圖廢除君主；或

(二) 旨在以武力或强制手段强迫中華人民共和國中央人民政府或其他主管機關[16]改變其措施或意見，或旨在向立法機關施加武力或强制力，或向其作出恐嚇或威嚇，

他便屬犯叛國罪。該條沒有界定“發動戰爭”的定義，但根據普通法，“發動戰爭”意指相當數目的人為某一般公共目的而發動的暴亂或暴動，但不包括為有限度、地方性或私人的目的而發動的抗爭[17]。

2.8 在香港回歸後的憲制情況下，保護君主個人的概念已不再合適，因此應該刪除。另一方面，使用武力推翻、恐嚇或壓制我國政府[18]，應繼續予以懲處，因為這些作為顯然威脅到我國的基本安全。根據上文第2.5段所述的首要原則，《刑事罪行條例》第2(1)(c)條的範圍應更嚴加界定，限於指與外國人聯手發動戰爭，旨在—

(一) 推翻中華人民共和國政府；或

(二) 以武力或強制手段強迫中華人民共和國政府改變其政策或措施；或

(三) 向中華人民共和國政府施加武力或強制力；或

(四) 向其作出恐嚇或威嚇。

(丙) 鼓動外國人入侵國家

2.9 武裝入侵顯然會嚴重侵害國家主權、領土完整和國家安全。因此，應把鼓動外國人入侵國家保留為叛國罪。然而，我們注意到，現行的《刑事罪行條

[16]見註10。

[17]下文就發動戰爭的概念提供較詳盡的闡釋：

> “這處‘戰爭’並不限於國際法所指的真正‘戰爭’，還包括任何可預見的騷亂。這種騷亂由相當數目的人發動，且基於某種‘一般’而非私人的目的，如釋放所有監獄中的囚犯。肇事者不一定要作出軍事部署或配備了軍事武器。只要聚集了一大群人，意圖阻止政府自由行使其合法權力，並準備以暴力對抗任何反對行動，便已足夠。” *Kenny's Outlines of Criminal Law*（第19版，1966年）第398頁。

[18]在本文件中，“中華人民共和國政府”或“我國政府”一詞，是代表中央人民政府及其他在憲法下確立的國家機構這個整體概念。

例》並沒有界定“外國人”一詞。我們認為應界定此詞的定義。外來侵略者十居其九是外國武裝部隊；不過，也可能會出現並非奉外國國家或外國政府命令入侵的侵略者，包括例如由敵對的外國組織所聘用的民兵或僱傭兵。我們建議，“外國人”一詞應大致界定為一“受外國政府指揮和控制或並非以中華人民共和國為基地的武裝部隊”。基於上述原因，我們建議應保留《刑事罪行條例》第2(1)(d)條所訂明的罪行爲叛國罪，並界定“外國人”一詞的定義；而受保護的領土應爲國家的所有領土。

(丁) 協助交戰的公敵

2.10　根據判例法，公敵是指戰爭中敵對國家的國民。戰爭可以是正式宣布的戰事，又或是已有足夠報道的武裝衝突，即公開的敵對狀態。任何助長敵方勢力或削弱自己國家抵禦敵人能力的行為，均屬協助公敵行為。

2.11　任何國家只會在其根本利益受到威脅時，才會與他國交戰或參與其他形式的武裝衝突。因此，某人如協助與國家交戰的公敵，理應受到嚴斥，而這種行為幾乎在每個司法管轄區也列為叛國罪。因此，我們建議保留此罪行，並建議把上文撮述的判例法編纂爲成文法則。

(戊) 非暴力威脅

2.12　如非暴力攻擊（例如電子破壞活動）是境外部隊為對國家發動戰爭或入侵國家領土所策劃的整體行動的一部分，這些攻擊已受在第2.8和2.9段建議的罪行所涵蓋。

(己) 初步或從犯行為

2.13　我們已審慎考慮是否需要保留“叛逆性質的罪行”這一特殊類別的罪行（見上文第2.2段），以涵蓋初步或從犯行為。“叛逆性質的罪行”，是在現時懲處企圖犯罪的法例廣泛適用之前制定的。其範圍不僅包含一般的初步罪行，而且還包括“形成意圖”，並以“公開的作為表明該意圖”，因此涵蓋範圍十分廣泛。鑑於有關罪行的嚴重性，我們建議明文規定，把初步或從犯行爲，即企圖干犯，以及串謀、協助和教唆、慫使和促致他人干犯實質叛國罪，訂爲法

定罪行[19]（至於另一項初步罪行，即煽惑他人叛國，則會在第四章討論）。在這個前提下，《刑事罪行條例》第3條所訂明的"叛逆性質的罪行"應無須保留。

(庚) 隱匿叛國

2.14 目前，隱匿叛國屬普通法罪行。如某人知道另一人犯了叛國罪，卻沒有於合理時間內把所知向適當當局披露，則屬干犯此罪。鑑於隱匿叛國可能嚴重影響國家安全，並且為求更明確訂明何謂"適當當局"，我們建議把隱匿叛國訂爲法定罪行，如某人未能於合理時間內採取合理步驟通知警方另一人犯了叛國罪，則屬干犯此罪。

(辛) 有代價地對叛逆罪不予檢控

2.15 有代價地對叛逆罪不予檢控是另一項普通法罪行。如某人收受代價同意不檢控犯了叛逆罪的人，則屬干犯此罪。在有關行為同時涉及隱匿行為時，上述針對隱匿的建議法定罪行已足以涵蓋。而當行為純粹涉及有代價地不予檢控，我們建議應按照反貪污法例處理，無須就此訂立特定罪行。

(壬) 在香港特區適用的範圍

2.16 很多司法管轄區都認為，只有對國家負效忠義務或受國家保護的人，才可對該國犯叛國罪[20]。例如，控告入侵的外國軍隊成員犯叛國罪並不恰當。另一方面，判例法指出，效忠國家的義務不一定是取決於某人的國籍[21]。事實上，部

---

[19]在現行法例下，企圖或與他人串謀干犯實質罪行（除串謀行騙外），也是屬觸犯《刑事罪行條例》第159A及159G條的罪行。而《刑事訴訟程序條例》（第221章）第89條規定，任何人協助、教唆、慫使或促致他人犯任何罪行，即屬就同一罪行有罪。但該規定只就程序而言。嚴格來說，其他的初步或從犯行為，仍屬普通法罪行。

[20]參閱英國國會上議院在 *Joyce v DPP* [1946] 1 All ER 186 一案中的裁決。大法官Lord Jowitt L.C.在第189至190頁指出，"某人是否犯下背叛國王罪行的問題，一直被視為等同於該人是否對國王負效忠義務。...關鍵的問題，是君主是否有提供有關保護，令該人須繼續有效忠義務"。

[21]在上述註20一案中的裁決中，大法官Lord Jowitt L.C.亦在第189頁指出，"對君主有效忠義務的，是本國出生的人民、歸化或入籍成為國民的外國人...，以及居住於君主的王國的外國人..."。

分法律改革建議傾向採納叛國罪行應適用於所有享有國家保護的人[22]這項準則。我們贊成採用這項準則，因為無論屬任何國籍的人均受到身處國家的保護，故至少應以避免作出任何損害該國重要利益的行為來作回報，才算合理。因此，叛國罪行應適用於所有自願在香港特區的人。

(癸)　域外效力

2.17　很多司法管轄區規定叛國罪行的域外效力，只適用於對國家負效忠義務的人。正如上文所述，現代法律觀點傾向將效忠義務建基於受保護這個概念之上。基於上述原則，某國國民或受該國連續性保護的人，如在國家以外地方作出叛國作為，他仍須接受其國家審訊。上述做法的理由是，若出現明知該犯罪者在海外作出叛國行為這項最嚴重的罪行（如協助與國家交戰的敵人），但當其返回國家時卻無須接受懲處這樣的情況，則實在於理不合。

2.18　問題在於就域外效力而言，應如何界定何人受香港特區保護，繼而受國家保護。其中一個可行的界定方法，是把適用範圍限於在海外可獲中華人民共和國代表辦事處領事保護及協助的人。這構想的理據是回報的理論不適用於那些不獲保護和協助的人。不過，此項安排可能會產生不合理的情況。舉例來說，一個永久性居於香港特區因而受香港特區（並繼而受國家）保護的非中國籍居民，由於其外國國籍而在海外不獲中國領事保護或協助，他便可不斷往海外與外國政府串謀，發動從香港特區入侵內地，而返回香港特區時也不會受叛國罪制裁。永久性居民技術上及暫時性不在香港，不應蓋過該人在香港特區的家人及財產繼續受香港特區保護這個事實。此外，很多法定權利，例如該人的居留權，縱使他暫時離開香港特區，仍繼續受到保障。因此，總的來說，叛國罪的域外效力，應涵蓋所有香港特區的永久性居民在香港特區以外地方作出的作爲，這樣似乎較為合理。

---

[22]例如可參閱加拿大法律改革委員會《第49號文件：反國家罪行》(1986年) 第56和57頁："任何自願留在加拿大，並受惠於加拿大的保護（不論他是否加拿大公民、到境的移民、訪客等等）的人，在加拿大干犯針對國家罪行，將須負上責任。"；英國法律委員會《法律委員會第72號文件》(1977年) 第54段："就在英國的任何叛國行為而言……任何自願在英國的人（包括敵對的外國人）……但不包括任何外國的外交代表及入侵或佔領部隊的成員"；澳洲聯邦刑法檢討委員會《第5號中期報告》(1991年) 第31.34段："任何自願在澳洲的人（包括敵對的外國人）"。

第三章
分裂國家罪

一、現行法例

香港特區現行法例[23]中，並無一項稱為"分裂國家"的特定罪行。

二、考慮事項和建議

(甲) 一般情況

3.2 政治學家把分裂國家界定為，"某個已確立及獲得國際認可的國家中的一個組成單位，正式從該國分離出去，成為一個新的主權國"[24]。一般而言，分裂國家涉及某個國家中擁有共同特徵的社群，拒絕確認現行統治當局的主權，並另行成立一個擁有自己地域的獨立國家，令國際認可的疆界亦隨之須予改動。個別司法管轄區對分裂國家行為的法律，取決於該國的憲制。單一制國家（unitary states）的憲法都不會容許國家分裂。例如，我國憲法第五十二條訂明，中華人民共和國公民有維護國家統一的責任。另一方面，聯邦制國家（federal states）或會設有憲法機制，容許其組成部分脫離聯邦。不過，據我們所知，沒有聯邦制國家會容許其組成部分單方面脫離聯邦。舉例來說，加拿大最高法院曾經裁定，根據加拿大憲法或國際法，魁北克省政府和魁北克省議會均並無法律權利單方面讓魁北克省脫離加拿大[25]。

---

[23]可能有人認為，現行的《刑事罪行條例》（第200章）第2(1)(c)(i)條的涵蓋範圍已包括分裂國家罪。但由於"女皇陛下其他領土"這詞只適用於英國，而且《香港回歸條例》第6條亦沒有處理這個問題，因此我們不能肯定這詞在回歸後可以自動改為"中國領土的任何部分"。

[24]請參閱Viva Ona Bartkus, *The Dynamic of Secession* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999)。

[25]在1998年的判決中，加拿大最高法院同時確認，要分割加拿大任何省份，必須先修訂加拿大憲法，才屬合法。要修訂憲法，必須最低限度由所有省政府和聯邦政府就分割一事磋商。

3.3　有些司法管轄區已明文把分裂國家列為犯罪。舉例來說，在法國，國家領土完整是國家的根本利益之一，受有關叛國罪行的法例保障[26]。在德國，重大叛國罪包括意圖把聯邦共和國的部分領土分離出去[27]。巴基斯坦也把剝奪國家對領土任何部分行使其主權的行為，訂為特定的罪行[28]。

3.4　個別國家就分裂國家訂立的法例，很大程度上取決於該國的歷史及特殊情況。如某個國家內存在擁有共同特徵、懷有不滿、並與某地域有聯繫的社群，意圖基於該地域建立新的獨立國家，則該國便有迫切需要，就企圖分裂國家的行為訂立明確的政策及法例。若這些行為已演變為暴力或可能導致國家分裂、或威脅國家統一或和平，則訂立特定法例以禁止分裂國家的企圖或行為的需要便更加刻不容緩。

(乙)　對付分裂國家活動的重要性

3.5　國家為其人民，以及其他合法居於該國的人，提供保護免受外來襲擊和恐嚇，也提供了安穩、和平和安全的環境，及其他益處。維護國家領土完整，是維護國家福祉的核心問題，亦是大多數國家的首要任務。若以武力、威脅使用武力或其他嚴重的非法手段破壞領土完整，戰爭便差不多一定會發生，因此，任何損害領土完整的企圖，應予以阻止。就我國而言，我們堅決認為，維護主權、領土完整和統一，以及秉持"一個中國"的原則[29]，均對整個國家的福祉極為重要。原則上，我們應堅決抗拒任何分裂國家的行動。

(丙)　以暴力或其他非法手段分裂國家的活動

3.6　以發動戰爭、使用武力、威脅使用武力或其他嚴重非法手段損害國家領土完整的行為，威脅國家的統一和安全，任何司法管轄區均透過某些方式加以禁止。由於這些應受到嚴斥的行為威脅國家的基本福祉，所以須予嚴懲。為此，我們建議採取與多個國家一致的做法，訂立特定罪行，懲處以發動戰爭、

---

[26]參閱《法國刑法典》第 IV 卷第 I 部有關針對國家根本利益的威脅的條文。

[27]參閱《1871年德國刑法典》第 81 及 92 條，把德國部分領土分離出去，被視為危害國家生存的重大叛國罪行。

[28]參閱《巴基斯坦刑法》第 VI 章第 121A 條。

[29]請參閱國務院台灣事務辦公室及新聞辦公室《一個中國的原則與台灣問題白皮書》(2000年2月)。

武力、威脅使用武力或以其他嚴重非法手段分裂國家的行為。總括來說，以發動戰爭、使用武力、威脅使用武力，或其他嚴重非法手段—

(一) 把中華人民共和國一部分從其主權中分離出去；或

(二) 抗拒中央人民政府對中國一部分行使主權

的行爲，應該列作分裂國家罪。

3.7 為免涵蓋範圍太廣及將較輕微罪行劃為分裂國家罪，“嚴重非法手段”一詞，應限於指一些性質嚴重的罪行。我們建議進一步闡釋“嚴重非法手段”，是指為達到分裂國家的目的，而採取的下述刑事行動—

(一) 針對人的嚴重暴力；

(二) 對財產的嚴重損害；

(三) 危害作出該行動的人以外的人的生命；

(四) 對公眾人士或部分公眾人士的健康或安全造成嚴重危險；

(五) 嚴重干擾或嚴重擾亂電子系統；或

(六) 嚴重干擾或嚴重擾亂基要服務、設施或系統（不論是公共或私人的）。

而《基本法》所保障的示威、集會等自由，例如和平集會及提出主張等，亦應在條文中受到足夠及有效的保障。

(丁) 組織或支持分裂國家的活動

3.8 由於香港特區毗連內地，一些個人或群體可能涉及組織和支援內地的分裂國家活動。這些活動涉及利用香港自由開放的環境作為破壞國家安全和領土完整的基地，必須予以禁止。分裂活動很可能涉及有組織行為。為對付這些活動，我們在第七章會討論禁制有組織的分裂國家活動。

(戊) 初步或從犯行為

3.9 除實際的分裂國家行為外，作出有關的初步或從犯行為，也應加以懲處。由於分裂國家罪行對國家構成非常嚴重的威脅，我們建議把企圖干犯及串謀干犯實質分裂國家罪的行爲，訂爲法定罪行。同樣，有關協助及教唆、慫使

及促致他人干犯罪行的一般性法律，也應就分裂國家罪編纂爲法定罪行。煽動他人分裂國家罪，與處理叛國罪的方針一樣，將會在第四章討論。

(己) 域外效力

3.10　關於分裂國家罪行的地域效力，我們認為，與處理叛國罪一樣，享有香港特區保護，而因此享有國家保護的人，應有回報義務，保障國家安全和領土完整。換言之，分裂國家罪應適用於所有自願在香港特區的人，而其域外效力則適用於所有香港特區的永久性居民在香港特區以外地方的行爲。

3.11　再者，干犯分裂國家這項針對國家的嚴重罪行，並不限於有“效忠義務”的人。如果明知某名外國人在香港特區以外的地方籌謀針對國家的嚴重罪行，但在其途經或前來香港特區時仍不受本港法例制裁，實在於理不合。我們應避免這種情況出現。國際法中有確立已久的原則，可應用於上述情況。這些原則包括—

(一) 客觀地域原則：當某地承受某罪行的結果或影響，則該地對有關罪行可行使司法管轄權[30]；以及

(二) 保護原則：如領域外的行為會威脅提出檢控的當地政府的安全、完整或正常運作，便可運用這原則[31]。

3.12　現時，企圖、串謀或煽惑在香港干犯罪行的行為，即使在其他地方發生，根據普通法仍是一項罪行。此外，根據《刑事司法管轄權條例》（第461章），就多項欺詐和不誠實罪行而言，即使這些罪行並非在香港特區發生，但只要與香港特區有特定的“關連”[32]，香港特區法院便可行使司法管轄權。基

[30] 參閱Geoff Gilbert, *Aspects of Extradition Law* (Kluwer Academic出版社, 1991年) 第41頁。

[31] 參閱Karl M. Meessen（編者）*Extraterritorial Jurisdiction in Theory and Practice* (Kluwer Law International 出版公司, 1996年) 第109頁。

[32] 《刑事司法管轄權條例》訂明，香港特區的法院在下述情況下，對條例所指的罪行有司法管轄權—

(一) 如就有關罪行定罪而須予以證明的任何行為（包括不作為）或部分後果在香港特區發生；或

(二) 如任何人企圖在香港特區犯罪（不論該企圖是在香港特區還是其他地方作出，也不論該企圖是否在香港特區產生作用）；或

(三) 如任何人在香港特區企圖或煽惑他人在其他地方犯罪；或

(四) 如任何人串謀在香港特區犯罪（不論該項串謀在什麼地方作出，也不論有關人士是否已在香港特區就該項串謀繼續或進一步採取行動）；或

於上述考慮因素及國際法關於域外效力的原則，我們認為這些普通法和法定的方針，就分裂國家罪來說，應予採用，以處理非香港特區永久性居民在香港特區以外的行為。因此，在上文第3.10段之外，分裂國家罪的域外效力，應適用於所有人在香港特區以外地方，作出按上述普通法原則或《刑事司法管轄權條例》的規定，與香港特區有"關連"的行爲。

(五) 如任何人在香港特區串謀在其他地方作出一項如在香港特區作出即屬犯罪的行為，但該意圖作出的行為必須在意圖達到有關目的的司法管轄區內也屬罪行。

第四章

煽動叛亂罪

一、現行法例：撮要

《刑事罪行條例》第II部第9至14條處理可概括地歸納為煽動的行為。下述條文撮要已考慮到《香港回歸條例》對《釋義及通則條例》所作的修訂。

4.2　條例第9及10條處理帶有"煽動意圖"的作為，第9(1)條訂明煽動意圖是指意圖－

(一)　引起憎恨或藐視中華人民共和國中央人民政府或其他主管機關[33]，或香港特區政府，或主權國家的領土其他部分的政府，或激起對其離叛；或

(二)　激起中國國民或香港特區居民[34]企圖不循合法途徑改變其他在香港特區的依法制定的事項；或

(三)　引起對香港特區司法的憎恨、藐視或激起對其離叛；或

(四)　引起中國國民或香港特區居民[35]間的不滿或離叛；或

(五)　引起或加深香港特區不同階層居民間的惡感及敵意；或

(六)　煽惑他人使用暴力；或

(七)　慫使他人不守法或不服從合法命令。

4.3　根據條例第10條，作出下述行為，即屬犯罪－

(一)　作出、企圖作出、準備作出或與任何人串謀作出具煽動意圖的作為；

---

[33]原來用詞是"女皇陛下本人"。見註10。

[34]原來用詞是"女皇陛下子民或香港居民"。

[35]同上

(二) 發表煽動文字；

(三) 刊印、發布、出售、要約出售、分發、展示或複製煽動刊物（即帶有煽動意圖的刊物）；或

(四) 輸入煽動刊物。

觸犯此罪，第一次定罪可處罰款5,000元及監禁2年。

4.4 任何人無合法辯解而管有煽動刊物，即屬犯罪，第一次定罪可處罰款2,000元及監禁1年。第14條進一步訂明移走煽動刊物的規定。此外，《郵政署條例》（第98章）第32(1)(h)條規定，任何人不得投寄任何煽動刊物。觸犯此罪，可處罰款20,000元及監禁6個月。

4.5 《刑事罪行條例》明文規定任何作為、言論或刊物，不會僅因其有下列意圖而具有煽動性—

(一) 顯示中華人民共和國中央人民政府或其他主管機關[36]在其任何措施上被誤導或犯錯誤；或

(二) 指出香港特區政府或香港特區憲制的錯誤或缺點，或法例或司法的錯誤或缺點，而目的在於矯正該等錯誤或缺點；或

(三) 慫恿中國國民或香港特區居民[37]嘗試循合法途徑促致改變依法制定的事項；或

(四) 指出在香港特區不同階層居民間產生或有傾向產生惡感及敵意的事項，而目的在於將其消除。

4.6 在程序保障方面，第11條規定檢控煽動罪行必須於犯罪後6個月內提出，並且經律政司司長書面同意。第12條進一步規定，任何人不得因一名證人所作的未經佐證證供而被裁定犯煽動罪。

4.7 《刑事罪行條例》第8及13條訂明申請搜查令的規定，以便進入處所檢取煽惑離叛及煽動罪的證據。有關申請須向法官或裁判官提出。

4.8 《刑事罪行條例》中有關煽動活動的罪行，是根據普通法罪行而訂立的。普通法中已經清楚確立，要構成此項普通法罪行，懷有煽動目的的人必須要以引起暴力事件、擾亂公共秩序或製造公眾騷亂的手段來達到該目的。不過，

---

[36]原來用詞是"女皇陛下本人"。見註10

[37]參閱註34

此普通法罪行元素並沒有在《刑事罪行條例》中訂明，而根據一個1952年的香港案例，該條例的有關條文會按照本身的用語詮釋，而並非根據普通法詮釋[38]。不過，我們現在必須在言論自由受憲制保障的前提下審視這項司法決定—言論自由受《基本法》第二十七條和通過《基本法》第三十九條適用於香港的《公民權利和政治權利國際公約》第十九條所保障。因此，法庭很可能將這項普通法元素引入，以詮釋有關法例。

二、考慮事項和建議

(甲) 訂立煽動叛亂罪行的需要

4.9　我們知悉，社會上對現代刑事罪行法例應否明文懲處煽動叛亂的罪行，存有疑慮。舉例來說，有意見認為煽動叛亂罪有可能被濫用來遏止發表意見的自由或迫害政見不同人士，特別是如所訂罪行涵蓋的範圍廣泛。另外也有人認為，如規定必須具有煽惑暴力事件或擾亂公共秩序或製造公衆騷亂的意圖（上文第4.8段），則被告人很大可能也干犯了煽惑他人犯罪的罪行，例如煽惑他人侵害人身或財產或非法集結的罪行。因此，後述罪行已足以處理有關人士的不當行為，無須特別訂立煽動叛亂罪。

4.10　在表達自由，特別是提出不同意見的權利被一致公認是現代民主社會的基本權利的同時，基本的國家安全利益以及國家的穩定，受到口頭或書面通訊（包括電子通訊）嚴重威脅的可能性，亦廣受肯定。這類通訊的例子包括煽動他人干犯危害國家安全利益的罪行、或發布呼籲民衆攻擊維持治安部隊的刊物。煽動行為對依法成立的政府和整體社會的安全和穩定可能造成的嚴重影響，多個世紀以來都得到確認，不容低估。世界各地的經驗與及很多司法管轄區仍將煽惑罪保留為嚴重罪行的事實，為我們保留煽動叛亂罪作為針對國家的特定罪行以保護國家和香港特區的安全和穩定，從而保障社會的整體利益，提供了強而有力的理據。這與最自由和民主的司法管轄區所採取的手法一致；問題重點是在禁制這些極具破壞性的通訊與保障發表意見自由兩者之間求取平衡。

[38] *Fei Yi-ming v R* (1952) 36 HKLR 133.

(乙) 煽動叛亂罪行

4.11 《基本法》第二十三條的用詞為"煽動叛亂"，一般可理解為煽動（具武裝性質的）叛亂。而《基本法》英文版的用詞"sedition"，在普通法下則普遍被理解為含有煽動他人反抗合法權力的意思[39]。因此中英文兩個用詞的意義基本上相近。在內地及香港的法律制度下，這項罪行都涉及煽惑針對合法當局的武裝或其它行動。

4.12 第二十三條的煽動叛亂罪應集中處理危害國家安全或穩定的嚴重個案，而非有限度的暴力或擾亂公共秩序的個別事件。本港法例中已有足夠的條文，處理一般的暴力或擾亂公共秩序的情況。

4.13 干犯叛國、分裂國家或顛覆罪行，顯然是最嚴重的針對合法當局及基本國家安全利益的攻擊。正如前文所述，煽動他人干犯這些實質罪行本身已構成普通法的罪行。不過，我們認為有需要在煽動叛亂罪之下將這些普通法的煽動罪行訂立為條文，以強調有關行為的嚴重性。同樣道理，國家及特區的整體穩定，對國家安全及"一國兩制"的實施亦極為重要，故有需要訂立特定條文保護。因此，我們建議規定煽動他人—

(一) 干犯叛國、分裂國家或顛覆罪實質罪行；或

(二) 製造嚴重危害國家或香港特區穩定的暴力事件或公眾騷亂，

爲煽動叛亂罪行。

4.14 因此，純粹發表意見，或純粹報道或評論其他人的意見或行為，不會成為刑事罪行，除非有關意見、報道或評論煽動他人以發動戰爭、使用武力、威脅使用武力，或其他嚴重非法手段以達至危害國家的目的，或煽動嚴重危害國家或香港特區穩定的暴力或公衆騷亂。我們認為上述建議符合《公民權利和政治權利國際公約》第十九條的規定。該條文保障自由發表意見的權利，同時指出這些權利也得受必需的限制，包括為了保障公共秩序和國家安全等。

(丙) 煽動刊物

4.15 《刑事罪行條例》第10條所涵蓋有關處理煽動刊物的行為，概念上與普通法的煽動罪行不同，因此應分開處理。以刊物為對象的罪行，在涉及的人士

[39]在普通法中，"挑戰公權"是構成罪行的必要元素，"公權"意指"擔任國家的公共職務或行使一些國家的公共職能的一些人或團體"。見*R v Chief Metropolitan Stipendiary Magistrate, ex p. Choudhury* [1991] 1 Q.B. 429。

未必有意圖煽動針對國家的罪行時，是對表達自由的直接限制，因此必須作狹義的界定，以符合《公民權利和政治權利國際公約》所要求的必要和相稱的準則。

4.16　我們因此建議將有關罪行限於煽動叛國、分裂國家或顛覆罪行的刊物。若處理煽動刊物的行為是煽動行為的一部分時，有關行為已受上文第4.13段的罪行所涵蓋。此外，如果有人為謀利等其他原因而印刷刊物，但清楚知道刊物會煽動危害國家安全的罪行；我們相信這類處理煽動刊物的行為，應視作刑事罪行處理。

4.17　因此，我們建議訂立處理煽動刊物的特定罪行。為了保障不知情的代理人，我們建議此罪行應包含有知情或有合理理由懷疑的元素。如任何人—

(一)　刊印、發布、出售、要約出售、分發、展示或複製任何刊物；或

(二)　輸入或輸出任何刊物，

而知道或有合理理由懷疑有關刊物若發布，便相當可能會煽動他人干犯叛國、分裂國家或顛覆的罪行，即屬犯罪。考慮到在例如學術研究或新聞報導等有合理理據處理這類刊物的情況，該罪應容許以“合理辯解”作抗辯。

4.18　管有煽動刊物的罪行應繼續分開處理，其中應包含上文第4.17段所述的犯罪意念及辯解。在訂立此段及第4.17段所述罪行的前題下，《郵政署條例》第32(1)(h)條有關投寄煽動性刊物的條文應無須保留。

(丁)　保障措施

4.19　嚴格來説，既然煽動叛亂罪行的定義包含如上文所述的導致暴力或公眾騷亂的意圖，《刑事罪行條例》第9條的現有免責辯護（請參閱第4.5段）已非必要。不過，為了釋除疑慮，我們建議應繼續予以保留。

4.20　目前，《刑事罪行條例》第12條規定，任何人不得因一名證人所作的未經佐證證供而被裁定犯煽動罪。佐證規定有違刑事審訊中證據重質不重量的一般原則，而大部分普通法司法管轄區已廢除這項規定。不過，我們知道加拿大、澳洲和新西蘭等不少普通法司法管轄區仍在規管煽動罪的法例中訂明類似規定。由於近年提交法院審理的煽動罪案件為數極少，故未能參照實際經驗決定應否廢除這項規定。因此為了釋除疑慮，我們建議應保留這項現有的規定。

(戊) 域外適用範圍

4.21 煽動叛亂涉及煽動他人干犯針對國家或特區的罪行。表面看來，在第三章所述的客觀地域原則和保護原則，應該大致適用。此外，根據普通法，英國法院可對在外國作出但意圖在英國發生犯罪行為的煽惑罪行，行使司法管轄權[40]。有見及此，我們建議香港特區可對香港永久性居民在任何地方作出的煽動叛亂罪行，行使司法管轄權；對於其他人來說，香港特區只可在該域外的行爲，是意圖或相當可能在香港特區煽動叛國、分裂國家或顛覆罪行或煽動第4.13段所述的暴力或公眾騷亂、或與香港特區有如《刑事司法管轄權條例》所規定的"關連"時，行使司法管轄權[41]。在上述情況以外，有關通訊便不應在香港的法例下受刑事制裁。

---

[40]參閱*DPP v Stonehouse* [1978] AC 55, [1977] 2 All ER 909, HL; *Somchai Liangsiriprasert v Government of the USA* [1991] 1 AC 225, [1990] 2 All ER 866 及*Archbold — Criminal Pleading, Evidence and Practice* (London: Sweet & Maxwell Limited, 2002) section 33-74。

[41]見第三章第3.12段。

第五章

顛覆罪

一、現行法例

在保護國家建制的層面，顛覆活動通常是指內部或本地勢力公開或暗中圖謀推翻或破壞憲法、依憲法確立的政府、或政府制度的行為。香港特區現行法例中，並無一項稱為"顛覆"的特定罪行。不過，旨在推翻政府的行為，仍受現行有關叛逆（例如發動戰爭以"廢除君主"）的條文所涵蓋。

二、考慮事項和建議

(甲) 一般情況

5.2　很多司法管轄區都訂有法例，對付推翻或破壞依憲法確立的政府、憲法及/或政府制度的行為，其細節各有不同。舉例來說，在加拿大，以武力或暴力推翻政府即屬叛國[42]；在澳洲，以革命或破壞來推翻澳洲的憲法，或以武力或暴力推翻已確立的政府，屬叛逆罪行[43]。同樣，在德國，若以暴力或威脅使用暴力破壞德國穩定，或改變由憲法確立的政府制度，則屬干犯反聯邦政府的嚴重叛國罪行[44]。

5.3　雖然在普通法司法管轄區中，被稱為"顛覆"的罪行例子不多，但"顛覆"這個概念卻毫不陌生。舉例來說，英國政府就對"顛覆"一詞採用如下定義—

---

[42]參閱《加拿大刑法》第46(2)(a)條。

[43]參閱《1914年澳洲刑法》第2部第24AA條。

[44]參閱《1871年德國刑法典》第81條。

"透過政治、工業或暴力手段，旨在推翻或破壞議會民主政制的行為"[45]。

在加拿大，"顛覆或敵對活動"一詞的其中一項定義，是"以使用或鼓勵使用武力、暴力或任何犯罪手段，旨在改變加拿大或外國政府的活動"[46]。

(乙) "顛覆"罪行

5.4 因此，訂立顛覆罪行的要義，在於保障國家的基本制度，以及根據憲法或法律成立的政府。

5.5 國家的根本制度、以及我國政府（包括全國人民代表大會、中央人民政府及其他國家機構）是國家的關鍵建制，若遭非法手段推翻或損害，應視作最嚴重的事件處理。理論上，這些行為與叛國行為相若，分別在於這些行為有可能是，也有可能不是與境外勢力聯手策動。此外，我們清楚知悉，顛覆行為不僅限於涉及使用武力的行為。事實上，隨著科技迅速發展，對國家安全和穩定的嚴重威脅可能來自採取非暴力手段，例如電子破壞等非法行為。因此，我們建議訂明，以發動戰爭、使用武力、威脅使用武力或其他嚴重非法手段[47]—

(一) 脅迫中華人民共和國政府；或

(二) 推翻中華人民共和國政府，或廢除憲法所確立的國家根本制度，

即屬干犯顛覆罪行。

---

[45]保護國家安全，免受這些行為威脅，正是《英國保安處法令》所列明的英國保安處（軍情五處）的一項職能。根據軍情五處的官方網頁，"《英國保安處法令》沒有採用'顛覆'一詞，但界定了其意義，是指透過政治、工業或暴力手段，旨在推翻或破壞議會民主政制的行爲"。

[46]《加拿大公開資料法令》有關"顛覆或敵對活動"的其他定義如下：

(一) 針對加拿大或與加拿大結盟或有聯繫的任何國家的間諜活動；

(二) 破壞；

(三) 在加拿大或其他國家或針對加拿大或其他國家進行恐怖活動的作為，包括劫機；

(四) 收集有關加拿大或與加拿大結盟或有聯繫的任何國家的資料以作情報用途的作為；或

(五) 威脅在加拿大境外的加拿大國民、加拿大政府僱員或加拿大政府財產安全的作為。

[47] "嚴重非法手段"一詞，應與第3.7段所建議，分裂國家罪中該詞的意義相若，並包括對受保障權利的足夠及有效的保障。

5.6　與分裂國家罪（見第三章）一樣，我們必須確保香港特區不會被利用作為支援在內地策動或針對內地的顛覆活動的基地。第七章將討論禁制旨在危害國家安全的有組織活動。

(丙) 初步或從犯行為

5.7　除實質的顛覆罪行外，企圖干犯顛覆罪等初步行為，以及與實質罪行有關的協助、教唆等從犯行為，也應加以懲處。基於這些罪行的嚴重後果，我們建議把企圖干犯、串謀、協助及教唆、慫使及促致他人干犯顛覆罪的作爲，訂爲法定罪行。

(丁) 域外適用範圍

5.8　我們認為與分裂國家罪（第三章）的域外行為有關的原則，應同樣適用於顛覆罪。因此顛覆罪應適用於所有自願在香港特區的人，並對－

(一)　香港永久性居民在香港特區以外地方作出的行爲；以及

(二)　所有其他人在香港特區以外地方作出按普通法原則或《刑事司法管轄權條例》的規定，與香港特區有"關連"的行爲，

具有域外效力。

第六章

竊取國家機密

一、現行法例：撮要

目前，國家或政府機密根據《官方機密條例》（第521章）受保護。該條例所指的罪行分為兩大類，即間諜罪及非法披露受保護資料罪。

(甲) 間諜活動

6.2 根據條例第3條（關於諜報活動），任何人如爲有損中華人民共和國或香港特區[48]的安全或利益的目的而作出以下作為，即屬犯罪—

(一) 接近、察看、越過或進入"禁地"[49]，或處身毗鄰禁地之處；

(二) 製作旨在對、可能對或擬對敵人有直接或間接用處的圖片、圖則、模型或紀錄；或

(三) 取得、收集、記錄或發表相當可能對、可能對或擬對敵人有直接或間接用處的任何機密的官方代碼或通行碼、任何圖片、圖則、模型或紀錄或其他文件或資料，或將之傳達予任何其他人。

6.3 根據第4條，凡窩藏已經或即將犯第3條所訂罪行（見上文第6.2段）的人，即屬犯罪。

6.4 根據第5條，任何人如為取得進入禁地的許可的目的或為任何其他有損國家或香港特區的安全或利益的目的，作出任何虛假陳述、偽造或未經授權而使用制服等，即屬犯罪。

---

[48]該詞原本為"聯合王國或香港"。

[49]《官方機密條例》第2(1)條就"禁地"一詞提供了一個頗長的定義。舉例來說，禁地包括政府的任何防衛工事、軍火庫、海軍設施或空軍設施；任何用於建造或貯存政府軍火的地方；任何被行政長官宣布為禁地的地方；以及任何被宣布為禁地的鐵路、道路、氣體、水務或電力設施。

6.5　第6條禁止為任何有損國家或香港特區的安全或利益的目的而在未經授權的情況下使用官方文件。

6.6　任何人如根據第3條被定罪，可判處監禁14年。至於其他罪行，一經循公訴程序定罪，刑罰為監禁兩年；若循簡易程序定罪，則處以第4級罰款及監禁3個月。

(乙) 非法披露

6.7　第13條處理保安及情報部門成員違反規則的事宜。任何成員如在沒有合法權限的情況下，披露因其身為該等部門成員或其在工作過程中而管有或曾經管有關乎保安或情報的資料、文件等，即屬犯罪。

6.8　公務人員或政府承辦商如在沒有合法權限的情況下，把因其身分而管有關乎保安或情報（第14條）、防務（第15條）或國際關係（第16條）的資料作出具損害性披露，即屬犯罪。構成損害性披露的情況視乎所涉資料的性質而異。以保安及情報資料來說，若披露損及保安或情報部門的工作，則該披露屬具損害性。以防務資料來說，若披露損害武裝部隊執行任務的能力、導致武裝部隊成員傷亡、或引致部隊的裝備或裝置嚴重受損，則該披露屬具損害性。而對於防務及國際關係的資料來說，若披露危害國家或香港特區在其他地方的利益、對促進或保障這些利益構成嚴重妨礙、或危害中國國民[50]或香港特區永久性居民在其他地方的安全，則該披露屬具損害性。若有關的資料在未經授權下披露便相當可能會造成任何上述效果，則這些資料的披露同樣屬具損害性。

6.9　根據第17條，公務人員或政府承辦商如在沒有合法權限的情況下，披露把因其身分而管有的任何資料，而該披露實際上會或可能會—

(一)　導致犯罪；

(二)　利便某人逃離合法的羈押；或

(三)　阻礙防止或偵查罪行，或阻礙拘捕或檢控疑犯，

即屬犯罪。

6.10　根據第18條，任何受第13至第17條保護的資料如因非法披露或託付而落入某人的管有，而該人知道或有合理因由相信該等向其披露的資料是受保護

[50]該詞原本為“英國國民”。

的資料以及一旦披露會具損害性，但仍在沒有合法權限的情況下把資料披露，即屬犯罪。

6.11 根據第19和第20條，任何人如在沒有合法權限的情況下，披露因諜報活動所得的資料或披露中央人民政府或香港特區政府[51]在機密情況下傳達予某地區、國家或國際組織的資料，即屬犯罪。

6.12 任何人如因非法披露而被定罪，可視乎罪行的類別和嚴重程度，判處監禁（三個月至兩年）及罰款（第4級罰款至500,000元）。

二、考慮事項和建議

(甲) 一般情況

6.13 一個開放及行動具高透明度的政府，有助鼓勵公眾參與公共事務和提高政府的問責性。不過，為了保護國家和其人民的安全，及確保政府能夠順利運作，某些資料必須予以保密。由於這類資料對國家的安全十分重要，我們必須制訂適當的法律制裁措施，對付未經授權而取得或披露這類資料的行為。同時，為保障發表意見的自由和資訊自由，我們應只保護真正值得受保護的資料類別，以及明確界定保護方法。

6.14 為配合第二十三條的規定，我們建議集中討論保護國家機密，即那些若未經授權而被披露則會對國家構成損害的資料，而不會處理保護所有政府資料的事宜。我們認為現有《官方機密條例》的條文，已經在建立開放政府和保護國家安全的需要之間，作出了恰當及精確的平衡；而第二十三條不應被理解為國家機密以外的資料不需要受保護。我們因此建議，在根據下文作出改善後，該條例應以其現行形式保留。

(乙) 需要受保護的資料類別

6.15 《官方機密條例》沒有採用“國家機密”一詞。就間諜活動而言，該條例沒有界定何種資料受到保護，但獲取資料及相關作為的目的，必須是爲了損害國家或香港特區的安全或利益。就非法披露行為而言，下列類別的資料受到保護—

[51]該詞原本為“聯合王國政府或香港政府”。

(一) 保安及情報資料；

(二) 防務資料；

(三) 有關國際關係的資料；以及

(四) 有關犯罪和刑事調查的資料。

6.16　基於"諜報"和"非法披露"罪行的不同性質，現行的法例以不同的手法處理這兩種活動，並不難理解。"諜報活動"一般是指設法取得一些對外國勢力有用及有損國家安全的資料，這類活動在全世界也被視為嚴重的國家安全罪行，應受重罰。相對來說，為在保護國家安全及促進開放的政府之間維持平衡，未獲授權而披露官方資料的行為，只在有關資料是屬敏感性質及該披露屬損害性時，才被認為應予刑事處罰。

6.17　另一項細節是有關受保護免被非法披露的資料。《官方機密條例》已具體訂明一些受保護的對象（見第6.15段）。我們認為受保護的對象全都屬於國家機密，只有一項除外，那就是有關犯罪及調查的資料。按照現行條例，這種資料可以指與一切罪行及調查有關的資料，因此可能亦涵蓋與國家機密無關的資料。這些現行《官方機密條例》中保護關於一切罪行及調查資料的條文，雖然與現在我們以保護主權、領土完整、統一及安全為目的而進行的第二十三條立法工作並無直接關係，但有關條文肯定提供了有用的阻嚇，故應予保留。

6.18　《官方機密條例》第16條關乎披露任何有關"國際關係"的資料等行為。根據這項條文，在回歸之前，有關香港及內地之間關係的資料是受到保護的。在回歸後，以"國際關係"的名義保護這些資料，並不恰當。為確保有關國家中央和香港特區之間的關係的資料繼續受到保護，我們建議訂立一個新的受保護類別，即"中華人民共和國中央與香港特區之間的關係"，以防止這些資料在未經授權下被披露。

6.19　因此，概括而言，我們建議—

(一) 就諜報活動而言，受保護的資料應包括那些可能會對敵人有用的資料，而有關資料是爲了損害國家或香港特別行政區的安全或利益而取得或披露的；以及

(二) 就非法披露而言，以下類別的資料應受保護—

(i) 保安及情報資料；

(ii) 防務資料；

(iii) 有關國際關係的資料；

(iv) 有關中華人民共和國中央與香港特區之間關係的資料；以及

(v) 有關犯罪及刑事調查的資料。

(丙) 保護方法

6.20 第二十三條提及“竊取”國家機密。不過，就資料而言，盜竊的概念不能與其他財產的盜竊的情況同樣地應用。一般來説，盜竊的法律概念涉及永久地剝奪屬於他人的財產；但以資料來説，擁有權和永久剝奪的問題通常並不存在，因為犯罪者可以只是“偷竊”資料而不竊取儲存或保管資料的載體。此外，記憶和知識不可以輕易被清洗。

6.21 鑑於上述的考慮因素，我們認為國家機密應採用以下方法加以保護—

(一) 防止在未經授權下取得、轉傳或處理受保護的資料；以及

(二) 防止在未經授權下披露受保護的資料。

《官方機密條例》所採用的手法在很大程度上已經與這個觀點一致。條例第II部旨在防止透過諜報活動在未經授權下取得受保護的資料。第2條具體列明，所謂取得或保留任何文件、紀錄等，是包括複製或安排複製這些文件、紀錄等。此外，傳達文件也包含轉移或轉傳這些文件。第III部旨在防止在未經授權下披露從諜報活動取得的資料及第III部指明的其他資料。我們認為，就諜報活動而言，現行條例給予的保護已經足夠，因爲條例已涵蓋取得、轉傳、處理和披露從諜報活動取得的資料。

6.22 至於受非法披露罪保護的資料，《官方機密條例》只禁止在履行職責時管有這些資料的人或向上述人士取得這些資料的人披露這些資料，但沒有對未經授權而取得、轉傳和處理這些資料施加制裁。我們認為，目前有人可把本人或透過另一人在沒有授權的情況下取得的受保護資料，作具損害性披露這個漏洞，應予堵塞。舉例來説，某黑客可以公開把盜得的受保護資料賣給某出版商，而後者亦可以把資料出版圖利，即使有關的披露極具損害性，但該兩人均不受《官方機密條例》第III部的條文制裁。我們應該避免這種情況出現。因此，我們建議訂立一項新罪行，訂明凡把未經授權而（直接或間接）取得的受條例第III部保護的資料，作出未經授權和具損害性的披露，即屬犯罪。現行損害性披露的界定準則及條例第18條列明的辯解，在作出必要的修訂後，可適用於這項新訂罪行。

(丁) 適用範圍

6.23 關於條例不同條文適用的對象，我們認為現行的安排大致上是適當的。舉例來說，我們留意到，第12條"公務人員"一詞的定義，包括任何受僱在公務員體制的人員。我們認為這項安排是適當的。《官方機密條例》第III部列明清晰的指引，界定在什麼情況下作出未經授權披露即屬犯罪。除了是保安及情報部門成員，披露因其職位而管有或在其工作過程中所管有的保安或情報資料外，其他的披露行為必須具有損害性，才屬犯罪。鑑於保安及情報部門成員的工作性質敏感，對他們實施較嚴格的要求是非常合理的。我們認為應繼續實施現行的安排。

6.24 我們建議引入兩項有關《官方機密條例》適用範圍的技術修訂。我們察覺到在條例第18(2)條有一個潛在的漏洞。現時該條文只提到"公務人員或政府承辦商"而沒有提及前任公務人員或以往的政府承辦商。這與條例第14至17條不同，後者均提到"屬或曾經屬公務人員或政府承辦商的人"（强調為本文所增）。現行條文的含糊之處，在1989年的一宗英國案例中已清楚突顯出來[52]。我們建議修訂第18(2)條，清楚列明條文適用於源自現任和前任的公務人員及政府承辦商的資料。

6.25 另一項修訂建議涉及政府承辦商。對於政府承辦商一詞目前的定義[53]是否包括由警方任用以協助保安及情報工作的特工及線人，實有可堪爭議之處。這些特工及線人，有些是為了報酬而工作，有些則是純粹為了履行公民責任而提供協助。儘管收受報酬的特工可視為政府承辦商，但線人是否政府承辦商則有疑問。由於這些特工和線人在執行任務時可能接觸到受保護的資料，我們認為條例應明確把他們歸入"政府承辦商"的定義之內。

(戊) 域外適用範圍

6.26 涉及非法披露資料的大部分罪行已根據《官方機密條例》第23條具有域外效力。任何中國國民、香港特區永久性居民或公務人員，在香港特區以外地

---

[52]《官方機密條例》第18(2)條是參照《1989年聯合王國官方機密法令》第5(1)條制定的。在*Lord Advocate v The Scotsman Publications Ltd.* [1989] 3 WLR 358一案中，大法官Lord Jauncey of Tullichettle說："第5(1)條並沒有像第1(1)及(3)條般包括前任英皇僱員。...假設第5條原擬除適用於源自現任保安部門成員的機密資料外，亦適用於源自前任保安部門成員的機密資料—雖然以條文文字隱晦模糊來看，這項假設亦頗有可能不成立—..."

[53]《官方機密條例》第12(2)條界定"政府承辦商"為"任何不是公務人員，但屬為英皇香港政府〔原文如此〕......的目的，提供貨品或服務（或受僱為該等目的提供貨品或服務）的人。"

方作出一項若在香港特區作出，便屬觸犯條例第III部（若干條文除外）所指罪行的行為，即屬犯罪。為了涵蓋各種情況，例如香港特區政府的公務人員在海外披露受保護的資料，我們有需要繼續保留這項條文。正如第6.24段所指出，公務人員應包括前任公務人員。

6.27 目前並沒有明確法律條文，規定諜報罪（《官方機密條例》第II部）在域外適用。我們曾考慮應否作出改變。理論上，如諜報活動涉及的資料，與國家、包括香港特區的安全或利益有關，便可考慮訂明明確條文，給予此等罪行域外效力。不過，為這項罪行訂定域外效力的實際需要應不大。如諜報行為涉及通訊或非法披露資料（條例第III部），則域外效力已涵蓋大部分這類個案。如案件只涉及外國特工，域外效力的實際作用令人存疑。外國政府不可能向另一個政府交出自己的秘密特工接受諜報罪審訊。此外，諜報活動屬高度機密行動，加上國際關係錯綜複雜，對於完全在香港特區以外地方進行的諜報活動，香港特區實難以有足夠資料自行進行調查，並提出檢控。因此，我們並不建議域外效力涵蓋諜報罪行。相應地，諜報罪中"禁地"的定義，應限於在香港特區的地域管轄權內的地方。

第七章

外國政治性組織

一、現行法例：撮要

現時，處理外國政治性組織的主要法例是《社團條例》（第151章）。

7.2　根據《社團條例》第5條，任何本地社團或其分支機構[54]須於成立後1個月內，向社團事務主任申請註冊或豁免註冊。"本地社團"一詞的定義十分全面，指在香港特區組織和成立、或總部或主要的業務地點設於香港特區的任何社團。此外，如社團的任何幹事或成員在香港特區居住或身在香港特區，或該社團由任何在香港特區的人管理或協助管理或代其索取或收取金錢或社團費，則該社團也視作是在香港特區成立。不過，有關註冊（或豁免註冊）的規定並不適用於條例附表所列的個體。舉例來說，這些個體包括根據《公司條例》（第32章）註冊的公司、根據《合作社條例》（第33章）註冊的合作社及根據《職工會條例》（第332章）登記的職工會[55]。

7.3　若某社團是政治性團體[56]，並與外國政治性組織[57]或台灣政治性組織[58]有聯繫[59]，則社團事務主任可—

(一)　在諮詢保安局局長後，拒絕該社團註冊或拒絕予其豁免註冊；

(二)　在諮詢保安局局長後，取消該社團的註冊或註冊豁免；或

---

[54]下文凡對"社團"的提述均指社團及/或其分支機構。

[55]其他個體包括學生協會、依據或根據任何條例或其他法例組成的公司或組織、華人廟宇、儲蓄互助社、建築物管理法團、康樂團體和沒有成立為法團的信託。

[56]參閱下文第7.4段。

[57]參閱下文第7.5段。

[58]參閱下文第7.6段。

[59]參閱下文第7.7段。

(三) 建議保安局局長作出命令，禁止該社團運作或繼續運作。

如社團事務主任合理地相信上述措施是維護國家安全或公共安全、公共秩序或保護他人的權利和自由所需要者，亦可運用這些權力。

7.4 《社團條例》界定"政治性團體"為—

(一) 政黨或宣稱是政黨的組織；或

(二) 其主要功能或宗旨是為參加選舉[60]的候選人宣傳或作準備的組織。

7.5 《社團條例》界定外國政治性組織為—

(一) 外國政府或其政治分部；

(二) 外國政府的代理人或外國政府的政治分部的代理人；或

(三) 在外國的政黨或其代理人。

上文(一)項和(二)項包括外國全國性級別以下的或地方級別的政府及其代理人。

7.6 台灣政治性組織的定義為—

(一) 台灣地區的政府或其政治分部；

(二) 台灣地區的政府的代理人或該政府的政治分部的代理人；或

(三) 在台灣的政黨或其代理人。

7.7 就屬於政治性團體的本地社團而言，"聯繫"界定為包括—

(一) 該社團尋求或接受外國政治性組織或台灣政治性組織的資助、任何形式的財政上的贊助或支援或貸款；

(二) 該社團附屬於外國政治性組織或台灣政治性組織；

(三) 該社團的政策是由外國政治性組織或台灣政治性組織釐定；或

(四) 在該社團的決策過程中，外國政治性組織或台灣政治性組織作出指示、主使、控制或參與。

7.8 如社團被拒絕註冊或被拒絕豁免註冊，或其註冊或註冊豁免遭到取消，則根據《社團條例》第5F(1)條，該社團須停止運作。凡任何社團沒有遵從該規定，該社團的每名幹事如屬首次就該項罪行被定罪，可處第3級罰款；如屬第二

[60]選舉包括為選出立法會議員或區議會議員而舉行的一般選舉或補選。

次或其後再度就該項罪行被定罪，可處第4級罰款及監禁3個月。而若該罪行持續，處以每天罰款300元。

7.9　如保安局局長根據社團事務主任的建議作出禁制命令（上文第7.3(三)段），但有關社團仍繼續運作，該社團將被視為“非法社團”。非法社團的幹事可處罰款100,000元及監禁3年。非法社團的成員和贊助人等如屬首次就該項罪行被定罪，可處罰款20,000元及監禁1年，如屬第二次或其後再度就該項罪行被定罪，可處罰款50,000元及監禁2年。其他相關罪行包括：在涉及非法社團的事務上給予援助、作出煽惑和牟取款項。

7.10　根據《社團條例》第15條，社團事務主任可規定任何社團向他提交他為根據該條例履行他的職能而合理需要的資料。這些資料包括社團的收入、收入來源及開支。不遵從規定者可處罰款20,000元。

二、考慮事項和建議

7.11　我們相信現行《社團條例》的條文，尤其是界定“外國政治性組織”及“聯繫”含義的條文，在禁止外國政治性組織介入香港特區的政治事務方面，已經足夠。很多其他司法管轄區亦有類似的條文，禁止外國政治性組織對本地政治施加不當的影響或干預。這些條文應予保留。

7.12　為達到保護國家安全的目的，有需要另訂條文，以防止外國政治性組織在香港特區從事有損國家安全或統一的政治性活動，或與本地政治性組織建立有損國家安全或統一的聯繫。

7.13　事實上，危害國家安全的有組織政治性活動，不論有關的威脅是源自外國或本地的因素，都必須以有效措施禁制。《社團條例》下基於國家安全理由禁止社團運作的現有權力，已對這些活動作出了有效的制裁。不過，由於損害國家安全活動性質上非常嚴重及應受譴責，且有關活動亦有可能伸延到香港特區以外，以至產生全國性的影響，因此必須進一步以特定的措施，應付國家安全的需要。

7.14　為此，我們建議把組織或支援被禁制組織的活動列爲罪行。這項罪行須包含知情或有合理理由懷疑的元素。而“支援”這個概念，包含例如身為被禁制組織的成員；向被禁制組織提供經濟援助、其他財產或協助；執行被禁制組織的政策和指示等。

(甲) 禁制的機制

7.15 顧及上述的因素，我們建議保安局局長應獲授權，若他合理地相信禁制某組織是維護國家安全、公共安全或公共秩序所必需，便可禁制該組織。與現行《社團條例》有關名詞的釋義一樣，“公共安全”及“公共秩序”的釋義，與根據《公民權利和政治權利國際公約》適用於香港的有關規定所作的釋義相同，而“國家安全”則指保衛國家的領土完整及獨立自主。就本文而言，由兩個或以上的人為某共同目的而作出經組織的行動，不論他們是否有正式的組織架構，亦應界定為一個組織。禁制一個組織的權力只可在以下情況行使—

(一) 該組織的目的或其中一個目的，是從事任何干犯叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆、或竊取國家機密罪(諜報罪)的行為；或

(二) 該組織已經作出、或正企圖作出任何干犯叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆、或竊取國家機密罪(諜報罪)的行為；或

(三) 該組織從屬於某個被中央機關根據國家法律，以該組織危害國家安全為理由，在內地取締的內地組織。

7.16 對上文(三)來說，由於特區政府未必能夠斷定某組織是否對國家安全構成威脅，尤其是那些以中國內地為基地，並在香港特區設有附屬分支的組織，因此在很大程度上，特區政府應依靠中央機關根據其掌握的全面性資料而所作的決定，作為界定有關內地組織是否涉及危害國家安全的準則。而中央政府就某個內地組織已因國家安全為理由被禁制的正式知會，應可作為該組織已被如此禁制的事實的最終證明。不過，保安局局長仍須信納有關從屬關係的證據，且必須合理地相信行使權力禁制該從屬組織，是維護國家安全、公共安全或公共秩序所必需的時候，方可行使該權力。

7.17 此外，任何組織與被禁制組織有聯繫，應可以被禁止運作。保安局局長應獲授權，在合理地相信禁止前者的運作或繼續運作，是按上文第7.15段提及《公民權利和政治權利國際公約》等的釋義、在維護國家安全、公共安全或公共秩序所必需時，可宣布該組織為非法。任何人管理該非法組織，或身爲其幹事，即屬犯罪。因此，不論在內地或在香港特區，危害國家安全的組織都會被禁制，而在香港與其有關連的團體，可能成為非法團體。為免該罪行涵蓋範圍過於廣泛，“聯繫”的概念，應清楚定義，包括—

(一) 該組織尋求或接受被禁制組織的資助、任何形式的財政上的贊助或支援或貸款，或相反情況；

(二) 該組織附屬於被禁制組織，或相反情況；

(三)　該組織的政策是由被禁制組織釐定，或相反情況；或

(四)　在該組織的決策過程中，被禁制組織作出指示、主使、控制或參與，或相反情況。

類似的概念，在《社團條例》中已詳盡涵蓋[61]。

(乙)　上訴的機制

7.18　禁制及宣布一個組織為非法的決定應受上訴程序約制。為確保公平，這個程序應分為兩個層次。首先，事實的論點可向一個獨立的審裁處提出上訴。其次，法律的論點可向法院提出上訴。鑑於上訴可能涉及敏感的資料或情報，因此，上訴程序的規則在確保程序公平的同時，還須保護機密資料和資料來源免遭披露。

[61]在本地社團為政治性團體的情況下，《社團條例》（第151章）中"聯繫"一詞的定義為一

(一)　該社團或該分支機構直接或間接尋求或接受外國政治性組織或台灣政治性組織的資助、任何形式的財政上的贊助或支援或貸款；

(二)　該社團或該分支機構直接或間接附屬於外國政治性組織或台灣政治性組織；

(三)　該社團或該分支機構的任何政策是直接或間接由外國政治性組織或台灣政治性組織釐定；或

(四)　在該社團或該分支機構的決策過程中，外國政治性組織或台灣政治性組織直接或間接作出指示、主使、控制或參與。

第八章

調查權力

一、引言

《基本法》第二十三條的要旨，是保障國家主權、領土完整、統一及安全，亦即國家的根本利益，因此具備足夠的權力調查有關罪行，是非常重要的。很多其他司法管轄區都對這項需要非常重視，並賦予額外的權力，讓其保安和情報機關調查可能危害國家重要利益的活動。與此同時，我們注意到有必要確保有關的調查權力，對被調查的罪行來説是相稱和必須的，並合乎《公民權利和政治權利國際公約》的要求。在監管機制內亦應有足夠的保障及監察程序。

二、現有權力

8.2 現時《警隊條例》（第232章）中已訂有一些基本的調查權力，除個別條例另行規定外，這些權力適用於所有罪行。這些權力包括搜查和檢取涉嫌財產等。此外，有些條例有特別條文，規定在可根據該條例行使某些調查權力的情況，例如《刑事罪行條例》（第200章）第8條和第14條，以及《官方機密條例》（第521章）第11條訂明應使用搜查手令的情況。

8.3 我們檢討了現行《刑事罪行條例》及《官方機密條例》中就調查叛逆、煽動及官方機密罪行的權力，認為有關權力基本上切合所需，應予繼續保留，但須作某些修訂。例如在《刑事罪行條例》第14條下，沒有法庭手令而移走煽動刊物的權力，不應單純取決於有關刊物是否從公衆地方可見。相反地，這權力只應在非常緊急的情況下才可以行使，不論公衆是否可以看見有關刊物。有關權力將按下文第8.4段的方針修訂。

三、新增權力

(甲) 緊急進入、搜查及檢取的權力

8.4　基於一些第二十三條罪行的特別性質，現行的調查權力在有些情況下未必足夠應付所需。例如，根據普通法，警務人員為制止罪案發生，可在沒有搜查手令的情況下進入私人處所等；但在調查罪案方面並沒有緊急進入及搜查的權力，這對調查第二十三條下較嚴重的罪行來說，很可能是一大弱點。懷疑已發生罪行的關鍵證據，可能因未能及時取得搜查手令而被銷毀。

8.5　因此我們建議警方可在調查一些第二十三條的罪行時，具備緊急進入、搜查和檢取的權力，而有關權力只可由高級的警務人員（例如警司）有合理理由相信—

(一) 有人已經觸犯或正在進行有關罪行；

(二) 若不採取即時行動，可能會失去對調查該罪行有重要作用的證據；及

(三) 對有關罪行的調查會因而受嚴重損害

的情況下行使。

(乙) 財務調查權力

8.6　若不能及時取得有關的財務資料，調查所需要的關鍵證據可能會被銷毀。因此，針對那些特別可能涉及非法財務支援的第二十三條罪行，我們建議應提供緊急財務調查的權力。警務處處長應獲授權，在特別緊急的情況，以及為了國家安全（保衛國家的領土完整及獨立自主）或公眾安全利益的條件下，若有合理懷疑有人已經觸犯或正在進行有關罪行，可要求銀行或接受存款公司披露與調查有關的資料。

(丙) 有組織及嚴重罪行條例的權力

8.7　有些較嚴重的第二十三條罪行很可能涉及有組織性的元素，例如顛覆或分裂國家罪行，以個人之力不大可能成功干犯。因此，《有組織及嚴重罪行條

例》（第455章）中的額外權力，應用以對付這些罪行。我們建議在該條例的附表1中加入個別的第二十三條罪行，讓下述額外法律權力可用以對付有關罪行—

(一) 証人令

根據《有組織及嚴重罪行條例》第3條，律政司司長可向原訟法庭提出單方面申請，命令某人就與某項調查合理地看來有關的事情回答問題或提交物料。

(二) 提交物料令

根據《有組織及嚴重罪行條例》第4條，律政司司長或獲授權人員可向原訟法庭提出單方面申請，命令某人交出指定的、與調查相當可能有關的物料，或授權他取覽該物料。

(三) 搜查手令

根據《有組織及嚴重罪行條例》第5條，若就某指明的處所發出的証人令或提交物料令未予遵從，獲授權人員可向原訟法庭或區域法院申請手令，為調查的目的而搜查該指明的處所。

此外，該條例亦訂明其他權力，例如就犯罪得益所作出的限制令及押記令，及加重判刑等。

四、需要增加調查權力的罪行

8.8 附件1表列上述第8.4至8.7段建議增加調查權力的個別第二十三條罪行，及建議所需的權力。

第九章

程序及其他事項

一、引言

本章探討處理第二至七章建議訂立的罪行的程序及其他事項。

二、非法誓言及非法操練

9.2　《刑事罪行條例》第15至17條處理為干犯叛逆、煽動等罪行的非法誓言監誓或作出非法誓言的行為。至今無人曾被控干犯該等條文所訂罪行，因此該等條文是否仍然有用實在值得商榷。若作出誓言的人具有構成串謀或煽動干犯第二十三條罪行所需的犯罪意念時，應就有關的罪行提出檢控；若沒有上述犯罪意念，該人不應被視作已干犯罪行。因此，我們認為，就叛逆及煽動罪或其他罪行而言，該等條文並無必要，並建議應予以廢除。

9.3　另一項相關的法例條文是《刑事罪行條例》第18條。根據該條文，任何人未經行政長官或警務處處長准許而訓練他人或接受他人訓練使用武器或進行軍事練習，即屬犯罪。雖然第18條並沒有指明這類訓練的目的，但該條文的上文下理已清楚顯示該條文擬管制為干犯反國家罪行而進行的軍事訓練。該條文仍然有用，因此我們建議應予以保留。

三、程序

9.4　《刑事訴訟程序條例》（第221章）列明一般適用於所有案件的程序，個別條例另有規定者除外。關於個別條例的規定，我們曾檢討現行規管處理叛逆、煽動和官方機密等罪行的程序的條文，以研究是否需要改善。

(甲) 提出檢控的時限

9.5 《刑事罪行條例》第4(1)和11(1)條分別規定，對叛逆罪的檢控須於罪行發生後3年內提出；而對煽動罪的檢控則須於罪行發生後6個月內提出。但是，普通法沒有規定檢控公訴罪行的時限，而法例亦很少訂明檢控公訴罪行的法定時限。原則上，我們質疑若因檢控時限屆滿而"註銷"一宗嚴重刑事罪行，做法是否正確。叛國和煽動叛亂罪應受嚴斥，這些罪行的嚴重性不會隨時間減輕。此外，建議的叛國和煽動叛亂罪遠較現行條文所訂明者嚴謹，因此應有足夠保障不被濫用。因此，我們建議廢除檢控叛國或煽動叛亂罪現行的時限規定。

(乙) 律政司司長的同意

9.6 目前，就煽動及非法披露受保護資料等罪行提出檢控前，必須先取得律政司司長的同意。這項保障措施可保障被告人免遭不恰當的檢控，例如無理纏擾的私人檢控或針對輕微事件的檢控。該項措施也確保可在中央層面監察刑事法在敏感及可能引起爭議的範疇的應用情況，並確保就有關罪行作出的檢控決定，充分顧及公共政策的重要考慮因素，而且做法連貫一致。

9.7 目前，律政司司長可在任何階段接手進行私人檢控所提起的法律程序；如認為有需要，更可中止該等法律程序。由於律政司司長已獲賦予這項權力，有人可能會認為並無必要訂明就煽動叛亂罪或第二十三條所訂其他罪行提出檢控前，必須徵求律政司司長同意。不過，由於該等罪行的性質敏感，因而可能涉及重大的公眾利益，我們建議在提出有關檢控前必須先取得律政司司長同意這項規定，應對所有在《刑事罪行條例》及《官方機密條例》中針對國家的罪行，以及其他建議的第二十三條罪行適用。

四、刑罰

9.8 由於針對國家的罪行可能對國家的穩定及存亡具有非常重大的影響，因此其他司法管轄區通常就該等罪行訂定極為嚴厲的刑罰。我們也應該有同樣的考慮。我們訂定的刑罰必須適當反映該等罪行的嚴重性及社會對該等罪行的反感程度，否則便可能失去阻嚇作用。當然，法定刑罰只定出可判處的最高刑罰。法庭完全有權在法律所定的範圍內，視乎每宗案件的情況，就有關案件判處適當刑罰。

9.9　考慮到第二十三條所訂罪行的嚴重性、現行刑罰（如適用），以及適當地參考了類似罪行的罰則，我們建議就該等罪行訂定載於附件2的罰則。

建議的額外調查權力

有關的第二十三條罪行[62]

罪行	緊急進入、搜查及檢取的權力	緊急財務調查權力	納入有組織及嚴重罪行條例附表 1	理由及註釋
叛國	是	是	是	最嚴重的罪行。沒有緊急權力，很可能失去證據。很可能涉及組織及隱蔽的財務交易。
分裂國家	是	是	是	威脅領土完整，以至國家存亡。沒有緊急權力，很可能失去證據。很可能涉及組織及隱蔽的財務交易。
煽動叛亂：煽動干犯叛國、分裂國家和顛覆罪	是	是	是	考慮因素與實質罪行相同。
煽動叛亂：煽動嚴重危害國家或香港特區穩定的暴力或公眾騷亂	是	是	是	對社會穩定造成很嚴重威脅。沒有緊急權力，很可能失去證據。很可能涉及組織及隱蔽的財務交易。
處理煽動刊物	是 (修訂現行權力)	是	是	造成干犯叛國、分裂國家或顛覆罪的後果，對國家安全造成很嚴重威脅。很可能涉及組織及隱蔽的財務交易。

[62] 只有建議增加調查權力的有關罪行，才在本附件列出。所有第二十三條罪行的簡要列表，在附件 2。

罪行	緊急進入、搜查及檢取的權力	緊急財務調查權力	納入有組織及嚴重罪行條例附表1	理由及註釋
顛覆	是	是	是	嚴重威脅國家安全及穩定。沒有緊急權力，很可能失去證據。很可能涉及組織及隱蔽的財務交易。
組織或支援被禁制組織	是	是	是	威脅國家安全及領土完整，以至國家存亡。沒有緊急權力，很可能失去證據。很可能涉及組織及隱蔽的財務交易。
非法操練	否	否	是	為叛國、分裂國家等嚴重罪行作預備。很可能涉及組織。
叛國、分裂國家和顛覆的初步和從犯罪行（企圖、串謀等）	權力與實質罪行相同。			考慮因素與實質罪行相同。

附件 2

建議的罪行罰則

罪行	現行刑罰 （如適用的話）	建議刑罰
叛國		
叛國	終身監禁 （第 200 章第 2(2) 條）	保留現有刑罰，即終身監禁。
叛逆性質的罪行	終身監禁 （第 200 章第 3(1) 條）	不適用－建議廢除此類罪行。
企圖干犯，以及串謀、協助、教唆、慫使和促致他人干犯叛國罪	現時並無訂立特定法定罪行，但通常企圖、串謀等，會判處與實質罪行相同的刑罰。 （第 200 章第 159C 及 159J 條，第 221 章第 89 條）	按照慣常做法，把刑罰訂於與實質罪行相同的水平。
隱匿叛國	現為普通法罪行，並無法定刑罰。《刑事訴訟程序條例》（第 221 章）第 101I(1) 條規定，任何人被裁定犯了一項可公訴罪行，而除第 101I(1) 條外，並無任何條例訂定該罪的刑罰，則可處監禁7年及罰款。	我們建議處以監禁 7 年及不設限額罰款，以貫徹第 221 章第 101I(1) 條的精神。
有代價地對叛逆罪不予檢控	現為普通法罪行，並無法定刑罰－監禁 7 年及罰款 （第 221 章第 101I(1)條）	不適用－建議廢除這項罪行。

罪行	現行刑罰 （如適用的話）	建議刑罰
分裂國家		
分裂國家	無直接對應的刑罰，但可參考叛逆罪下發動戰爭的刑罰－終身監禁	鑑於這項罪行直接威脅國家領土的完整，性質嚴重，我們建議處以終身監禁。
企圖干犯，以及串謀、協助、教唆、慫使和促致他人干犯分裂國家罪行	不適用	按照慣常做法，刑罰與實質罪行相同。
煽動叛亂		
煽動他人干犯叛國、分裂國家或顛覆罪	不適用	按照慣常做法，把刑罪訂於與實質罪行相同的水平。
煽動嚴重危害國家或香港特區穩定的暴力或公衆騷亂	無直接對應的刑罰，但可參考煽動罪的刑罰 第一次定罪－監禁2年及罰款5,000元 其後定罪－監禁3年 （第200章第10(1)條）	由於"煽動意圖"訂於相當高的標準（嚴重危害國家或香港特區穩定），因此須訂立更嚴厲刑罰。我們建議處以監禁7年及不設限額罰款。
處理煽動刊物	與煽動罪相同，有關刊物會被沒收 （第200章第10(1)及(3)條）	由於煽動刊物可能會帶來嚴重後果，因此現行刑罰過輕。我們建議處以監禁7年及罰款500,000元，以收阻嚇作用。有關刊物應被沒收。

罪行	現行刑罰 (如適用的話)	建議刑罰
管有煽動刊物	第一次定罪—監禁1年及罰款2,000元，有關刊物會被沒收 其後定罪—監禁2年，有關刊物會被沒收 (第200章第10(2)及(3)條)	現行監禁刑期適當，但應把罰款提高至第5級（現為50,000元），以加强阻嚇作用。有關刊物應被沒收。
投寄煽動刊物	監禁6個月及罰款20,000元 (第98章第32(1)(h)條)	不適用—建議廢除這項罪行。
顛覆		
顛覆	無直接對應的刑罰，但可參考叛逆罪下發動戰爭的刑罰—終身監禁 (第200章第2(2)條)	這項罪行可引至國家根本制度或依法成立的政府被非法推翻，為反映罪行的嚴重性，我們建議處以終身監禁。
企圖干犯，以及串謀、協助、教唆、慫使和促致他人干犯顛覆罪行	不適用	按照慣常做法，刑罰與實質罪行相同。

罪行	現行刑罰 （如適用的話）	建議刑罰
竊取國家機密		
諜報活動	監禁14年 （第521章第3和10(1)條）	保留現有刑罰。
窩藏、未經授權而使用制服、未經授權而使用官方文件、妨礙、未能提供資料等	循公訴程序定罪，可處監禁2年 循簡易程序定罪，可處監禁3個月和第4級罰款（現為25,000元） （第521章第4至8條和10(2)條）	鑑於這類罪行的嚴重程度可以很懸殊，因此宜保留循公訴程序定罪和循簡易程序定罪兩種方法。為更準確反映罪行潛在的嚴重性，我們建議把循公訴程序定罪的刑罰訂為監禁5年，循簡易程序定罪的刑罰則訂為監禁6個月和第6級罰款（現為100,000元）。
未經授權而披露憑藉公職身分或因未經授權的披露等所得的受保護資料	循公訴程序定罪，可處監禁2年和罰款500,000元 循簡易程序定罪，可處監禁6個月和第5級罰款（現為50,000元） （第521章第13至20條和25(1)條）	鑑於未經授權而披露資料可造成重大破壞，循公訴程序定罪的現行監禁刑期似乎過輕。我們建議把監禁刑期增至5年。其他現行刑罰予以保留。
未經授權而披露未獲授權取得的受保護資料	不適用	與未經授權而披露憑藉公職身分或因未經授權的披露等所得的受保護資料的建議刑罰相同。
未能保障受保護資料或交回文件	監禁3個月和第4級罰款（現為25,000元） （第521章第22和25(2)條）	保留現行刑罰。

罪行	現行刑罰 （如適用的話）	建議刑罰
違反國家安全的有組織罪行		
組織或支援被禁制的組織，或運作被禁的非法組織	不適用	處以監禁7年和不設限額罰款。
其他		
非法操練或軍事訓練	提供訓練者－可處監禁7年 （第200章第18(1)條） 接受訓練者－可處監禁2年 （第200章第18(2)條）	保留現行刑罰。
非法宣誓	終身監禁或監禁7年 （第200章第15至16條）	不適用－建議廢除這項罪行。





政府印務局印
(採用環保油墨及取材自可再生林木的紙張印製)